

新北市政府 103 年度自行研究報告

都市更新之課題探討

研究機關：新北市新店地政事務所

研究人員：唐心如

研究期程：102 年 11 月 1 日-103 年 10 月 31 日

新北市政府 103 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	都市更新之課題探討
期 程	102 年 11 月 1 日 - 103 年 10 月 31 日
經 費	無
緣 起 與 目 的	都市更新在追求都市機能之更趨完善，然而都市更新實為一龐大且複雜的工作，在民國 87 年都市更新條例發佈實施後，私部門之參與逐漸增加，但由過去都市更新案例，民眾參與意願不高，成功的案例寥寥可數，可知都市更新之推動實屬不易，然而都市更新之推動實為都市重生之必要手段，本研究係針對可能導致都市更新失敗之原因，提出可能機制，以提高都市更新成功之機率。
方 法 與 過 程	本研究期望針對都市更新之成敗作探討，除以各專家、學者文獻為基礎，並以 76 位屋齡屆都市更新臨界之屋主問卷方式找出一般民眾對都市更新之建議、憂慮、看法...，歸納出影響都市更新成敗的面面觀，提出能減少民怨，及提高成功機率之建議機制。
研 究 發 現 及 建 議	詳如研究報告本文
備 註	

壹、研究目的

都市更新在追求都市機能之更趨完善，然而都市更新實為一龐大且複雜的工作，在民國 87 年都市更新條例發佈實施後，私部門之參與逐漸增加，但由過去都市更新案例，民眾參與意願不高，成功的案例寥寥可數，可知都市更新之推動實屬不易，然而都市更新之推動實為都市重生之必要手段，本研究係針對可能導致都市更新失敗之原因，提出可能機制，以提高都市更新成功之機率。

貳、研究方法

一、研究方法之說明

本研究期望針對都市更新之成敗作探討，除以各專家、學者文獻為基礎，並發出 100 份問卷調查〈收回 76 份〉，以 76 位屋齡屆都市更新臨界之屋主問卷方式找出一般民眾對都市更新之建議、憂慮、看法...，歸納出影響都市更新成敗的面面觀，提出能減少民怨，及提高成功機率之建議機制，問卷過程發現民眾延遲面對都市更新的心態。

問卷問題	問卷比例
1、房子達幾年才覺得有都更必要？	(1) 30 年佔 12% (2) 40 年佔 16% (3) 50 年佔 72%
2、民眾對都市更新利弊了解程度？	(1) 清楚佔 2% (2) 尚可佔 11% (3) 模糊佔 15% (4) 不清楚佔 72%
3、何種情況民眾有參與都市更新意願？	(1) 房子腐敗佔 92% (2) 政府適出利多佔 90% (3) 保障市民權益 1%
4、是否曾參加都市更新說明會？	(1) 曾佔 52% (2) 不曾佔 48%

5、民眾是否對房子經都市更新後，分回的坪數感到質疑？	(1) 會佔 88% (2) 不會佔 12%
6、民眾對都市更新所存在的刻板印象？	(1) 耗時延宕佔 87% (2) 黑箱作業佔 94% (3) 黑道介入佔 90% (4) 建案品質管控不佳佔 85% (5) 拔除釘子戶佔 91%
7、以多數決來推動都市更新，是否有違保障人民財產權？	(1) 會佔 43% (2) 不會佔 57%
8、民眾是否覺得都市更新會使財產縮水或增值？	(1) 縮水佔 49% (2) 增值佔 51%
9、如果房子老舊，民眾將選擇？	(1) 合建佔 45% (2) 都市更新佔 65%
10、民眾排斥都市更新的最大原因？	(1) 對財產的不安全感佔 81% (2) 對政府及實施者不信任佔 92%
11、民眾最多可忍受一件都市更新案進行多久？	(1) 3 年佔 98% (2) 5 年佔 2% (3) 10 年佔 0%
12、民眾覺得政府對都市更新有那些配套措施更好？	(1) 財產權的保障佔 94% (2) 時程管控佔 88% (3) 足夠的租屋補助佔 88% (4) 法律諮詢服務佔 91% (5) 建案品質管控佔 96%
13、民眾會主動整合鄰居一起進行都市更新嗎？	(1) 會佔 37% (2) 不會佔 63%

14、民眾對都市更新最大期待？	(1) 環境提升佔 89% (2) 財產增值佔 98%
15、民眾是否存在政府推都市更新，所以居民應不要負擔成本的觀念？	(1) 會佔 57% (2) 不會佔 43%
16、民眾是否耽心自己的財力不足以撐過都市更新黑暗期？	(1) 會佔 93% (2) 不會佔 7%

二、問卷結論

數據顯示民眾普遍希望延後面對都市更新的心態，主要原因係民眾對都市更新程序普遍不甚清楚，且對自身財產權經都市更新後是否縮水有嚴重不安全感，但如果房子老舊不堪，民眾選擇都市更新 65% 多於合建 45%，可見民眾對於藉著都市更新提升整體環境及財產增值，依然有期待。另民眾普遍希望得到政府更多都市更新資源及協助，或許如有政府為有力的後盾，方能使民眾更樂於迎接都市更新的來到。

參、都市更新之政策意涵

都市更新是指都市內建築物日久失修或早期城市欠缺規劃，而作出全面或部份性的興建、整建或重建工程，在許多發展歷史相當悠久的城市，都需要經由都市更新改善解決原有市中心功能逐漸萎縮的問題，都市的發展皆有生命週期，都市早晚面臨因都市景觀的殘敗，失去國際立足點，進而影響到都市經濟功能、社會功能及競爭能力，從而衍生出經濟退化及社會失序等問題。

肆、都市更新之主旨及背景說明

一、主旨及背景

透過都市更新手段可促進都市土地有計畫之再規劃利用、改善居住境、復甦都市機能、增進公共利益，政府雖自 2005 年推動一系列都市更新的推動政策，惟迄今成效相當有限。目前台灣的都市更新以 1998 年公布的《都市更新條例》依據進行，都市更新條例第一條：為促進都市土地有計

畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，特制定本條例。然而台灣政府所主動推動的都市更新在法令公布後難有成功的例子，民眾對於都市更新預後抱持著高度不安，大部份的成功案例是如921、331地震後的破壞性重建案；或建物嚴重殘敗例外，然而由民間自辦的土地整合與開發方案，與都市整體環境提升改善之公共利益間關聯性極低。都市更新專責都市更新業務之中央主管機關為內政部，地方政府方面，直轄市主管機關為直轄市政府，縣（市）主管機關為縣（市）政府。臺北市政府之都市更新處，是第一個都市更新的專責機關地方政府部門，都市更新專責機關負責都市更新計畫之研擬、審議、協調、規劃執行等有關事項、都市更新與都市發展基金資金籌貸、基金運用、保管及貸款本息收回等事項。

早期台灣的都市更新，多以擴展都市計畫用地的市地重劃方式進行，就地重建的案例較為少見。這類案例有臺北市的柳鄉社區、信義計畫區、柳鄉社區、內湖五期重劃區、中華路拓寬、新北市的新板橋車站特定專用區、三峽樹林台北大學特定區、新莊頭前副都心、淡水、林口新市鎮、臺中市的七期重劃區等。然而這類重新開發新市區，非對老市區進行都市更新的做法，常導致舊有市中心過度沒落，因此近年來政府也開始重視都市更新的平衡點。

臺灣位處地震頻繁的環太平洋地震帶，處於菲律賓海板塊歐亞大陸板塊交接處，每年約有一千個有感地震，早期蓋的房子法規對結構並無特別耐震設計要求，前內政部長李鴻源即指出，如果臺北市發生6.3級地震強度(如921地震規模)，臺北市將約有4000棟房屋倒塌，都市更新的迫在眉睫，攸關人民財產權。

二、都市更新依其目的性可分為三大面向，分別為重建、整建與維護，若依此面向針對都市地區進行更新，則可以集中私部門間有限資源進行有效率之更新。

(一) 重建：指拆除原有建築物，重新建築，同時進行住戶安置及改進區內公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度。

(二) 整建：指改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施。

(三) 維護：指加強更新地區內土地使用及建築管理，改進區內公共設施，以保持其良好狀況。都市進行都市更新後，有以下好處：

- 1、樓價升值（惟因重建，樓宇升值的主要得益者是發展商），維護有保存價值之古蹟，在商業區或觀光區，發展成景點，吸引遊客。
- 2、改善居住環境（都市更新配合污水下水道接管，以及排水溝加蓋）；改善市容（居民所產生的垃圾，集中到各社區大樓的地下垃圾場）。
- 3、改善街道狹窄情況（將建蔽率縮減，辦理道路拓寬，與設置人行道）。
- 4、容積率獎勵、與相關稅負的減免（詳都市更新條例第 46 條）。

三、更新地區劃定

(一) 政府辦理（公辦）

- 1、一般劃定：由政府主管機關就都市之發展狀況、居民意願、原有社經關係及人文特色等，進行調查及評估後劃定更新地區。
- 2、優先劃定：建物老舊或居住環境惡劣，可能妨礙公共運輸或安全者、古蹟或歷史建物等有保存價值者以及基於重大建設之目的者，得優先劃定為更新地區。
- 3、迅行劃定：已發生或為預防天災人禍之發生以及配合重大建設者，得視實際情況，迅行劃為更新地區。

(二) 民間辦理（自辦）

未經政府劃入都市更新之地區，得經當地土地所有權人及合法建物所有權人一定人數及權屬比例以上之同意（詳都市更新條例第 10 條），自行擬定都市更新事業計畫，申請劃入更新地區。又分為原住戶自辦與建商圈地。前者所需經費多由住戶以土地向銀行抵押融資，後者則由建商以賣預售屋方式籌措。建商圈地常衍生出部份原住戶不願意加入都更的糾紛，衍生出如放火燒屋、黑道介入等問題。依照都市更新條例第 15 條組成更新團體來辦理都市更新，必須要自行負擔重建費用與補償金，就是住戶得自行支付更新成本或是自行找銀行做貸款，並且需要自行控管都市更新的操作與興建工程的進度，實務上難度頗高，民間自辦優缺點如下：

- 1、優點：住戶可能可以分得較多的更新後房地面積。
- 2、缺點：住戶組成的更新會專業能力及融資能力不足，前期的費用雖然政府有補助，但是需要完成至一定程度時才能向政府申請，前期的費用還是得由住戶自行出資，並且整個都市更新的流程、興建流

程、交屋流程，對於地主來說都有很多實務上的問題。

四、都市更新與傳統合建的差別：

(一)都市更新

優點：

- 1、有多數決機制，同意門檻較合建低。
- 2、享有容積獎勵。
- 3、稅捐減免：詳都市更新條例第 46 條。
- 4、建築物因新建完成，及相鄰地區公共設施或交通建設之配套建置而增值。
- 5、藉機可處理複雜土地問題：如假扣押、祭祀公業、共同共有、未繼承土地、假扣押、祭祀公業、共同共有、未繼承土地的處理。

缺點：

- 1、涉及所有權人數眾多，整合不易。
- 2、政府公權力介入機制，審議審查時程冗長。
- 3、時間成本高，都市更新成功案例所花費時間約 5~10 年不等，甚至遙遙無期。

(二)合建

優點：所有權人單純，整合時間較短。

缺點：

- 1、需全體所有權人同意。
- 2、多限於小範圍土地，經濟效益不及都市更新。
- 3、無法享有都市更新之獎勵措施。

五、如何評估自己的房子是否須要更新

選擇都市更新或是合建，需視其基地本身規模條件，及所有權人複雜難度進行考量，實際上政府著眼的是市區重建因為新市區形像所帶來的經濟活動，進而衍生出來的社會、經濟與政治效益，而民眾評估自己的房子是否需真正進行都市更新：

- (一) 從安全性評估:如果建築物本身結構是安全的，只是外觀及管線老舊，在無需重建的情況下，整建維護是一個很好的選擇，因為整建維護的時程較短，不會影響現有的產權及居住面積大小，且不會有面臨都市更新無期等待的煎熬。
- (二) 從永續發展評估:一旦決定採用整建維護的方法，要考慮整建維護後的房子的使用壽命和投入的投資報酬率是否相當？

- (三)歷史情感評估:老房子就另一層面來說,每個時期的建築都有其建築風格,市更新後的建築偏向高樓,整建維護可適度保留歷史軌跡。
- (四)無論是進行重建、整建或維護,住戶需要有足夠的財力來渡過這段等待期,這時大多數住戶會耽心搬遷成本及更新成本,即使政府補助,居民仍需自行出資,對於房子仍須繳貸款的人來說,進行都市更新將造成不小的財務壓力,這也造成居民選擇延遲面對都市更新。

六、都市更新案有不同階段的公聽會須舉行,與會的公開言詞都會做成記錄,送到都市更新審議委員會。「更新事業概要階段」、「更新事業規劃階段」、「權利變換規畫階段」、「更新事業審議階段」皆會舉行公聽會。

(一)都市更新發起階段

階段的會議發起人,可能是建商,也可能是社區的居民或關心社區的熱心人士,此階段主要先向居民說明更新的理由好處是什麼,本階段尚未涉及權力分配,只為調查居民意願。

(二)都市更新事業概要階段

有初步的更新事業計劃、更新單元範圍、誰是實施者、重建的方式是更新、重建或維護,更新後的建物外觀配置等,如更新事業計劃同意書達更新條例第22條規定比例,則概要階段的程序可以省略,所以須注意本身簽的為都市更新「事業概要」或「事業計劃」同意書,對建物的意見可在此時提出,此階段最重要的是了解更新前後的權益與義務,以免徒增法律糾紛。

(三)都市更新事業規劃階段

此階段實施者會進一步作建築規劃設計,並細算容積獎勵、未來建築形式、產品定位、每一戶的位置方位、面積大小、公設坪大小、公共設施位置、停車位配置、人車動線等,另也可在不影響建築安全結構下,告知實施者及建築師個人需求。

(四)權利變換規畫階段

權利變換計劃的公聽會可以在都市更新事業計劃之後舉行,也可以與都市更新事業計劃一起舉辦,在實施者擬定權利變換前,會調查居民欲參加權利變換或欲直接領補償金,此階段更新事業由三位估價師進行估價,此刻實施者須讓所有權人了解自身更新前的土地價值是否與他人共為權利變換關係人、更新前個人所佔權利價值比例、更新後房地總價、扣掉共同負擔應分配權利價值,並試算自己得到的房子車位價值,兩者的價差要多

退少補。

(五)都市更新事業審議階段

此階段主管機關書面審查實施者送進來的文件，是否符合相關法令，還要舉辦一場官方主辦的公聽會，並將送審的都市更新事業計劃、權利變換計劃公開閱覽，如果居民覺得內容有損公益或私益，或簽訂同意書後反悔，在公開展覽期滿前，居民可以存證信函陳請書，表達權益或撤銷同意書致政府權責單位，這是最後一場公聽會，之後進入審議階段。

七、概述都市更新改成功的關鍵：

- (一) 土地的現有容積未充份利用、現有樓層數愈低愈有利，代表原有法定容積有利用的空間更高，因此改建後可蓋出更高的樓地板面積，建商住戶有更高的獲利空間，土地的容許容積率愈高愈好，另位於市區的精華區域可併入高容積土地一起開發，會更有利於都更案促成。
- (二) 更新區域內的戶數愈少愈好，都市更新成功最重要的一環係人的整合，戶數少提高了整合成功的機率。
- (三) 劃定的都更區域內，若有大面積空地，相對房屋數量少，在整合上為容易。
- (四) 定更新區域內多為老舊房屋，屋主很多未真正住在原地，相對增加整合上的困難度。
- (五) 單元內若店面戶數高，因為更新後店面變小，且一樓和頂樓的原公共設施常未做登記，而都市更新係以登記坪數為基準，對於一樓和頂樓的住戶而言，要真正擁有原來坪數相當困難，一樓和頂樓屋主通常不願意參與都更。
- (六) 住戶意願的整合是都市更新案能否成型的首要條件，住戶的規模和整合速度有一定的關係，規模大，相對整合困難度也相對提高。住戶基本上土地所有權人及合法建物所有權人才能表達都市更新意願，如有承租人，承租人可向出租人要求終止租約及租金補償；若房子有貸款，抵押權人對都市更新雖無表達同意是否的立場，但抵押權人的權益受到保障；地上權人無表達同意更新與否的立場，但他們可透過估價的方式，從土地價值分離出屬於他們的價值而參與權利分配。都市更新事業計劃同意書的同意人數必須符合都市更新條例第十、二十二或二十五之一的同意門檻。

- (七) 慎選實施者，實施者是都市更新事業的執行主體，都市更新的實施者可以是地主自組的都市更新會，或是委託都市更新事業機構(一般是建商)。實施者需要協助住戶決定更新後的建築產品、擬定更新事業計劃或權利變換書圖，並取得更新重建費用，實施者會引導整個更新方向，實施者可取回更新後折價抵付的房地。
- (八) 優良的建築產品規劃可爭取都市更新的容積獎勵，如何規劃坪數公共設施、內部規劃、停車數量、建物外觀是住戶與實施者應討論的重要課題。
- (九) 重建費用包括營造費、建築規劃設計費、權利變換費、貸款利息等，地主一方面希望建商負責錢，卻又耽心被建商騙，如由都市更新會自行籌措費用，重建費用大多由都市更新會為借款人向銀行專案融資借出，或可向中央更新基金借款，代理實施者可代地主去向銀行辦專案融資，更新的土地加上銀行借到的錢一併信託，未來地主可出售剩下的樓板面積償還。
- (十) 所有權利人，尤其是一樓和頂樓的住戶，幾乎難對分回的權利價值感到滿意，如果住戶最後對此達成共識，都市更新已有成功的雛形。
- (十一) 更新案整合規劃興建皆須很長的時間，一延宕，造成住戶不安，再加上原本認知的法令，會隨著時間變動，而影響到建築規劃及分配上的權益，如能縮短決策時間，有助於更新進行。
- (十二) 不少老屋持有者認為自己的房屋價值很高，甚至可以不花一毛錢就能夠老屋換新屋，其實房屋的原始容積率決定了都市更新案的價值，容積率愈高的地區越容易吸引建商，還有地段的價值，因此多數都市更新案皆集中在大都會地區，都市更新成功的最基本原則在於土地的容積率、基地特色、及當地房價行情，這些是都市更新案能否獲利的主要關鍵。

八、如何避免都市更新執行中途中止及更新經費被不當挪用：

住戶最擔心的是房子已拆除卻無法重建，另實施者可能因財務問題倒閉，進而造成建案成為不良資產，居民卻還需在外租屋，費用由住戶自行承擔的壓力可想而知，主管機關會監控更新案的進行，更新案遇到執行障礙時，主管機關會派員監管、甚至接管，避免房子蓋不下去的問題，另有兩個方式可確保都市更新期間錢被不當使用。

- (一) 在都市更新期間，就該更新專案設置一專戶，專門處理更新重建的費用，一般專戶都是設置在融資銀行裏，融資銀行為了不使自己的債權落到第二順位，經評估更新後房產價值足夠擔保債權的前提下，皆會要求借新還舊，專案專戶設置有其必要，即當有更新費用需支出時，由實施者提出

申請，接著由融資銀行確認該筆費用有支付必要時，再將申請款項撥入專戶。

- (二) 銀行為借出的更新經費債權確保，銀行在出借資金的同時，除了土地要求設定給銀行外；還要求土地信託，目的避免借款人有其它財務問題時，將該土地移轉進而影響到自身的債權。

伍、相關研究文獻之檢討

麥怡安於其論文表示先進之相關研究報告如私部門更新規模過小，缺乏整體開發，難達規模經濟之效益，建議由政府主導將不同都市更新案合併，惟此恐難以避免流於圖利特定對象之嫌，本研究報告短程建議政府將小單元都市更新設立一資訊平台；遠程建議政府能以租稅減免、適度調整建蔽率、容積率等獎勵方式，提升業者自行整合合併都市更新案之意願，以發揮規模最大效益。

陸、研究發現

一、公部門所遭遇之課題：

- (一) 都市更新耗時延宕，整個都更流程，除了須費時整合住戶，審議過程者及民眾卻步，政府之財政力量有限，是很大難題之一。
- (二) 政府僅消極地站在協調、監督之立場，對於民眾在更新過程中遭遇困難，並無積極性的協助措施，使民間有欲振乏力的無奈感，民眾對參與都市更新更加卻步。
- (三) 進行都更新期間，若對居民沒有完善之拆遷安置計畫，即貿然執行都市更新的建設，易造成民怨連連。
- (四) 政府所提供之中繼住宅數量不足，或是中繼住宅與都市更新之住宅相距過遠，造成地主不願或不能搬遷至中繼住宅。
- (五) 需要都市更新地區，屋齡超過 30 年以上的 4、5 層樓老舊公寓佔大多數，而已完成的都更案例中，卻難得一見老舊公寓的成功案例。
- (六) 臺北市和新北市現行的都更推動陷入困境，所以兩市於 2013 陸續推出簡易都更辦法，惟成功案例並不多。
- (七) 都市更新的容積獎勵制度如何對都市外圍地區有助力？
- (八) 現行的都更審議制度對於獎勵的標準不夠明確，也常發生審核結果因時、人而異的狀況，不但破壞了實施者和都更戶間的互信關係，也易引起爭議。

二、私部門遭遇之課題

- (一) 房價低之地區，都市更新後價值較少，實施者的利潤相對減少，導致實施者不願意參加。
- (二) 產權複雜、整合困難，釘子戶不配合使都市更新整合雪上加霜。
- (三) 都市更新證券化實施的困難。
- (四) 利益分配問題為更新成敗關鍵，地主與實施者間對更新前後價值難有共識。
- (五) 更新事業龐大複雜，所須資金對業者而言是沉重的負擔，且都市更新之時間過長，造成業者資金之耗損與凍結。
- (六) 整合地主為都市更新之一大難題。
- (七) 權利變換之多數決方式，為達更新目的，危害少數人的財產權，而使少數人蒙受不利，亦造成爭議。
- (八) 對於社區居民而言，都市更新破壞當區既有的社會脈絡，使得原有的社區文化以及生活面臨瓦解。
- (九) 舊建築的公共設施比相對低，地主分回的土地持份縮水，亦為民眾對都市更新卻步一大主因。
- (十) 經由建商主導的都更，會蓋出更高的樓層，使得習慣舊公寓公共設施少的民眾抗拒都市更新。
- (十一) 都市更新不代表新建房屋的品質有保證。
- (十二) 暴力犯罪集團辦理都市更新為名，覬覦都更龐大利潤，黑道介入，讓不欲都市更新民眾備感壓力。
- (十三) 民眾對都市更新後自身財產是否縮水有嚴重不安全感。
- (十四) 許多都市更新案涉及公共利益與私人利益間的認定。
- (十五) 多數老舊屋主希望藉由都市更新使原房價水漲船高，可是若實際去分析都市更新個案，真正從都市更新得到利潤並不高，所謂價值倍數成長的結果，其實常只是房價的真實反應。

柒、結論與建議

過去國內在推動都市更新之發展時，多是採政府主導的方式，投入大量的財力及時間進行住宅型態之更新開發。然而，依過去之經驗來看，不僅在規劃過程中常面臨許多不同的阻力，執行上更是困難重重；而私部門之開發方面，目前雖逐漸以民間興辦為主，然在推動時卻因政府協助不足，審查冗

長等因素，使得都市更新雖有高遠目標，卻成效不彰，本研究報告提出之結論與建議如下：

- 一、私部門如更新規模過小，且缺乏整體開發，亦難收規模經濟之效益，但如由政府主導，將不同都市更新案合併，難以避免流於圖利特定對象之嫌，立即可行建議政府將小單元都市更新案設立一資訊平台，使業者與民眾有知的資訊；遠程建議政府能以租稅減免、適度調整建蔽率、容積率等獎勵方式，提升業者整合合併都市更新案之意願，以發揮規模最大效益。
- 二、地價低之地區，都市更新後價值較少，實施者的利潤相對減少，導致實施者不願意參加，使得地價低老舊社區難藉都市更新有翻身的機會，老舊社區如生活機能已達嚴重衰敗，居民之都市更新意願相對提升，建議如臺北市中華路南機場雖為老舊沒落社區，南機場夜市成功聚集人潮，進而帶動實施者實施都市更新意願；遠程建議政府對老舊社區能有重大公共設施整體規劃，提升實施者意願。
- 三、權利變換之多數決方式，犧牲少數人之利益為一大爭議，惟都市更新站在公共利益的角度，不配合之少數地主成為危害公共利益的人，為達更新目的，危害少數人的財產權，而使少數人蒙受不利，係不得已的手段，立即可行建議公有土地不列入計算比例，免引發罔顧人民財產權之議，遠程建議設立免費都市更新法律諮詢，協助釘子戶申請大法官釋憲及合法抗爭程序，依法抗爭程序完畢，如最後無拒搬依據，為達最後整體利益，只得以公權力執行強制搬遷，以免危害公共利益。
- 四、就資金貸款之部份，更新事業龐大複雜，所須資金對業者而言是沉重的負擔，然政府公部門對民間的補助，僅有容積獎勵部份，無低利貸款等措施，縮減了民間推動都市更新的力量，立即可行建議建立民間企業參與都市更新方案平台；遠程建議政府籌措都市更新財源，給予業者低利貸款。有關政府籌措都市更新財源，雖然不動產證券化可適用於開發不動產之規定已通過，然證卷化結合都市更新，由於不動產估價師及信託課稅相關稅法等制度尚未建立，將使都市更新資產評價窒礙難行，使基金亦難以指示運用，而若相關稅法未同時修正，未免除因信託關係而移轉財產之相關租稅，信託制度將根本無法運作。由於可投資的都市更新案並不多見，導致開發利潤不高，加上都市更新係屬長期性的投資，短期回收不易，將難募集小型投資者之資金，對業者而言，反不如直接投入房地產開發。將不動產證券化與都市更新兩套制度合，是否確能達到

募集都市更新事業的資金？結合不動產市場及資本市場優缺如何？尚待觀察。但前揭可預見的問題為該法制應先檢討之處，吳秉蓁先進於其論文建議可由公部門為不動產證券化的主體，且有政府釋出誘引不動產證券化參與相關配套措施，方能增加成功的比例。

- 五、對於社區居民而言，都市更新的結果破壞原有人文脈絡，使得原有的社區文化以及生活面臨瓦解，地價提高也使低收入民眾無能力繼續留在原地居住，建議都市更新案能興建合宜住宅，使民眾住的壓力減輕。
- 六、地主和實施者都會要求分回一定的樓地板面積，且民眾普遍存在在不須花錢即可換新屋的觀念，造成實施者須負擔大部份的費用，減少都市更新成功的可能性，另權利變換中市價缺乏客觀之認定標準，易造成實施者與地主間之衝突，權利變換更新前後價值估算問題，除價值之認定上有落差，估價師之選定亦缺乏客觀的標準。立即可行建議落實估價師實務認可之證照；長期建議估價師估價完畢，須提出估價依據報表，最後由政府成立專責估價委員會做最後審定，並核發給民眾最後計算分析表。
- 七、惟就更新過程而言，程序過於冗長為另一都市更新事業難以成功的因素，民間業者對於更新計畫報告書審查時程過長，法令未對審查時程作限制，對業者而言，時間延宕造成利息負擔相當沉重，使業者望而卻步，甚至影響到公司的正常運作，都市更新審議委員之共識不易取得，亦增加更新程序上的花費，立即可行建議政府訂立都市更新業者縮時獎勵辦法；長程建議公部門擴大都市更新的行政編制，惟此有賴政府成功開闢都市更新財源。
- 八、都市更新不代表房屋的品質有保證，劣質建商的偷工減料下，仍有可能是海砂屋、輻射鋼筋，甚至是不符合消防法規，建議都市更新業者提存保證金，並對於建案提出完整計畫書，專責機關永久保存，公司負責人負連帶保固責任。
- 九、由於原有建築物的容積率移轉與容積率獎勵，常導致都更後的建築物越蓋越高，影響到四周原有居民的日照權，建議適度給予容積率獎勵，留出更多空地作綠地或公共設施。
- 十、民眾對都市更新普遍存在不安全感，立即可行建議拍攝都市更新宣導影片，讓民眾對都市更新有更深切的認識；長期建議政府要推動都市更新政策，首應取信於民，每位居民都有完整的都市更新事業計畫(房子的建材、都市更新後實坪、建物平面圖、整體環境影響評估…)與權利變換計畫(產權登記、成本分析)皆詳實記載，不少都更案涉及了公共利益與私人利益

間的認定、歷史建物與古蹟保存、環境外部的改變，是否係個別私人利益的協議，杜國源先進於其發表建議也應納入公聽會說明範圍，對民眾疑慮詳實說明並記載。

- 十一、暴力犯罪集團辦理都市更新為名，覬覦都更龐大利潤，黑道介入，讓不欲都市更新民眾備感壓力。如無程序違法，將依信賴保護原則保障同意戶與建商，住戶如在都更過程中，遇到難以舉證的暴力威脅，都發局與都更處方面，依法僅能審查程序資格，即便建商真的有與黑道合作，但如非利用暴力取得都更程序上的優勢，那麼政府基於信賴保護原則，並不會取消建商實施者資格，建議如查證暴力事件屬實，取消建商實施者資格，如壽險產業，改由公部門承接。
- 十二、都市更新成功的比例不高，釘子戶亦為一大阻力，釘子戶或因為保存祖產，或因欲爭取更高的都市更新利益，或為覬覦都更利益的各方人馬，例如：建商、黑道甚至還有里長，因此在都市更新案曝光之後，各方釘子戶努力卡位，因有釘子戶需索成功的案例，因此造成有心人士強當釘子戶，除此之外，擁有大片土地的銀行常是最大釘子戶，因為銀行通常只願意進行標售，都市更新費時且不符合銀行的經濟效益，雖然多數決係為執行都市更新最後不得已的手段，惟實施者藉政府公權力達到都市更新目的，常讓民眾陷於政府罔顧人民財產權之疑議，讓原欲為人民爭取福利的政府，陷入與人民對立的狀態，大面積都市更新，釘子戶相對數量較多。小面積的都市更新，可大幅減少釘子戶的產生，有助於促進都市更新的和諧。惟在不得已的情形下，為爭取多數民眾最大利益，建議多數決仍有實行必要。
- 十三、臺北市和新北市現行的都更推動陷入困境，所以兩市於 2013 陸續推出簡易都更辦法，讓小規模基地老舊房屋能有重建的機會，簡易都更方案實施後，老舊房屋社區面積只要達 500 平方公尺，並經全體所有權人同意後，就能略過都市更新的法定程序，獲得容積獎勵，臺北市和新北市為鼓勵民間推動更新，皆提出簡易都更的補助獎勵及容積獎勵，縮短審查流程，企盼加速老屋改建或老屋拉皮的效率，短期建議能成立簡易都更專責單位，民眾只要能達到單元全體所有權人同意，由專責單位代辦、代填所有流程文件，成功案例仍不多，建議公部門加強宣導，並注入更多公部門力量。
- 十四、合建多經住戶 100%同意，若採權利變換程序進行都市更新，則只須要 75%住戶同意，但就租稅優惠上，經全體住戶同意的合建無租稅優惠，反而只須要 75%住戶同意的權利變換可獲得較多租稅優惠，建議都市更新條

例應放寬簡易都更的租稅條件。都市更新的推動不應該單純理想化，建議對不同規模的都市的實際情況，而有小規模、中規模、大規模的實施計劃，改建計劃應著重公共設施的整體規劃，而不管是任何規模的都市更新案，只要不違背公共設施的整體規劃，不同規模的都市更新案都該有被接受的可能，且臺灣的建築物缺乏特色，小型都市更新所形成的建物多樣性，反而有利於新造都市的活潑，應該是被鼓勵的，另外小型都更反而能加速都市更新的速度。

- 十五、根據統計臺北市屋齡超過 30 年以上，不易推動都市更新的 4、5 層樓老公寓佔 77.78%，而已完成的都更案例中老舊公寓的案例，卻難得一見成功案例，主因為現行容積獎勵對老舊公寓誘因不足，依現行建築法規規定，住三的使用分區其容積率為 225%，而改建後平均增加的容積獎勵只有現行法定容積的 30%，使得建商難以打平成本，因此對建商而言除非房價夠高，否則實施者根本沒有將老舊公寓納入都更的誘因，有鑑於此臺北市於 2010 提出老舊公寓更新專案，以一坪換一坪，針對屋齡 30 年以上的老舊公寓進行都更誘因。現行法令無法達成一坪換一坪的口號，因此臺北市長援引都市更新條例第 27 條：以專案都更方式，提供老舊公寓爭取容積加倍，以加速都市更新，不過要獲得專案都更 2 倍容積獎勵，申請基地面積須達 2000 平方公尺以上，或具完整街廓，同時基地內含老舊公寓的建築基地面積須達更新單元面積 1/3 以上，這在實務上並不容易，專案推出至今成效不如預期，實務上四、五層樓老舊公寓，一坪換一坪主要是針對巷弄內（住三）的老舊公寓，一般都更案要整合如此大面積基地並不容易，所以能達到一坪換一坪條件，並不容易，且都更的面積愈大整合所有權人同意的門檻更高，專案獎勵措施只實施至 2015 年為止，真正受惠個案不多，且臺北市都更專案一坪換一坪的條件，助長了老舊公寓房價，使得屋主出現了惜售的心態，致使建商整合地主更加困難。建議大幅降低單元面積的限制，小面積改建模式可讓欲參與都市更新的住戶及實施者，能免除因都市更新規模而裹足不前，且都市更新單面積限制的取消，不同意都更住戶得以不被納入都市更新範圍，可大幅降低協商時間及審議成本，增加都市更新成功機率，此舉可讓有意都市更新社區居民者，更進而培養出社區意識。
- 十七、我們檢視都更政策現況，凸顯了當前體制推動都更的困難，我們也感受到政府公權力行使的無力感，政黨惡鬥及民間自私意識的心態一一浮現，都市更新具有濃厚的開發與公益取向對於都更新進行產生的窒礙，或許我們更該著重於如何讓臺灣的都市更新能一步步實現，非將權利變換視為都市

更新主要方式的思維一成不變，成功的都市更新要有形的合理利益，又不能忽略情感因素，釘子戶都更暴力等負面情形皆應避免，建立民眾對都市更新有正確觀念，沒有暴利，逐步建立改變自己家園的觀念，是發展都市更新的首要課題。

- 十八、都市更新的容積獎勵是建商願不願意參與投注此區更新事業的重大因素，但都市更新的容積獎勵有其上限，依都市更新建築容積獎勵辦法的規定，獎勵後的建築容積不得超過建築基地 1.5 倍之法定容積，或是建築基地法定容積 0.3 倍加上原建築容積，另外針對策略性地區，獎勵後之建築容積不得超過各該建築基地 2 倍之法定容積；臺北市及新北市針對各項專案容積獎勵及額度上限皆有清楚規定。政府對於完成送件時程、更新單元完整街廓或面積在 3000 平方公尺以上、整體規劃兼顧到外部設計、綠建築設計、原容積高於法定容積、未達當地平均居住樓地板面積水準、建商無償提供為公有的公益設施、協助興闢管理維護更新單元或其周邊公共設施、處理佔有他人土地之舊違章，除了專為都市更新所訂定的容積獎勵辦法外，還可以依其他法令爭取法定容積，如開發空間獎勵、建築物增設停車空間鼓勵要點等，這些部份未規定在都市更新容積獎勵辦法中，張金鶚教授表示因為會影響到建築規劃的量體，因此建議也一併納在都市更新事業計畫裡檢討。都市更新容積獎勵既為建商實行都市更新的一大動力，善用此一動力，有助都市更新事業達成，建議有如公告現值說明會，能由專家學者對建商額外提出之容積獎勵部分做最後審議，惟容積多會造成戶數過多人口擁擠，建議也能將多出容積獎勵部份，容許建商作容積移轉，使建商也有意進行外圍都市地區之都市更新。
- 十九、現行的都更審議制度對於獎勵的標準不夠明確，也常發生審核結果因時而異的狀況，這不但破壞了實施者和都更戶間的互信關係，也易引起爭議，建議容積獎勵結果詳載分析結果、評分標準、法令依據，並公告審核結果，使業者、民眾不認為容積獎勵制度只是政府黑箱作業，或送紅包走後門的結果。
- 二十、臺灣有很多孤劣地區，這些地區因整體區域條件不佳，不能吸引實施者實行都市更新，但這些地區的環境不佳，極易引起災變，對此類地區，建議政府以更多公權力來主導都市更新，可朝特色區域更新方向來進行，原本貧瘠地區亦可改造為人文別墅豪宅區。
- 二一、惟中繼住宅與更新住宅未能成功結合，政府所提供之中繼住宅數量不足，或是中繼住宅與都市更新之住宅相距過遠，造成地主不願或不能搬遷至中

繼住宅。立即可行建議如因不可抗拒外部因素致都市更新超時延宕，租屋補助可考慮權責單位專案審核加成貼補，並建議對居民提出完整安置計劃、補助搬遷費用，建議都市外圍興建輕軌捷運可達之大批高品質中繼住宅，能長期輔助更新事業實行，減低都市更新期間人民住的壓力，都市更新係一需長期耗心的事業，住的安定可提高居民都市更新意願。

捌、附錄法源及參考依據：

一、附錄法源

- (一) 都市更新條例
- (二) 都市更新條例施行細則
- (三) 都市更新權利變換實施辦法
- (四) 都市更新團體設立管理及解散辦法
- (五) 都市更新建築容積獎勵辦法
- (六) 都市更新容積移轉實施辦法
- (七) 都市更新事業範圍內國有地處理原則
- (八) 臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評定標準
- (九) 新北市都市更新建築容積獎勵核算基準

二、參考依據

- (一) <http://www.wikipedia.org/zh-tw/>，都市更新：轉載致第五頁第 14-24 行、第六頁 25-41 行。
- (二) 麥怡安，2009，我國都市更新權利變換機制之研究-以實施者與土地權利人間權益分配問題為中心，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- (三) 吳秉蓁，2000，都市更新容積獎勵對開發時機的影響，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- (四) 杜國源，2008，都市更新事業之實踐與問題探討，中華民國建築師公會全國聯合會。
- (五) www.omniservice.com.tw/law/ai 初探都市更新投資信託投資公司：轉載致第十四頁第 27-33 行。

- (六) 張金鶚教授的都市更新九堂課：轉載致第八頁第 22-32 行、第九頁全、第十頁 1-7 行、22-30 行、第 11 頁全、第 12 頁 1-5 行、第 18 頁第 5-22 行
- (七) 胡偉良, 都市更新漫談：轉載致第六頁第 42-46 行、第十頁第 8-21 行、第十一頁第 1-23 行、第十六頁第 11-32 行、第十七頁全、第十八頁第 1-4 行、28-31 行。